

Jerzy Paśnik

**KILKA UWAG DO PROJEKTU USTAWY
O CZYNNOŚCIACH OPERACYJNO-ROZPOZNAWCZYCH
W KONTEKŚCIE OCHRONY PRAW I WOLNOŚCI
OBYWATELSKICH**

I. Zagadnienia wstępne

1. Istota czynności operacyjno-rozpoznawczych w ujęciu doktrynalnym

Niejawne zdobywanie informacji dla ścigania przestępczości stało się – zdaniem J. Thorwalda – powszechne dopiero na początku XIX w.¹

Szczególny charakter tych działań spowodował nie tylko swego rodzaju, trwający do chwili obecnej, zamęt terminologiczny, czego ewidentnym przykładem są zapisy zawarte w załączniku nr 1 do ustawy z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r., nr 196, poz. 1631 z późn. zm.), gdzie obok terminu „czynności operacyjno-rozpoznawcze” używa się pojęcia „metody i formy pracy operacyjnej” (pkt I/16) czy też ogólnego zwrotu „praca operacyjna” (pkt II/34).

Znacznie poważniejszy problem stanowią trudności w zdefiniowaniu tych działań i w konsekwencji ich przyporządkowanie do określonej dziedziny prawa.

¹ J. Thorwald, *Stulecie detektywów*, Kraków 1975, s. 19 i nast.

Część przedstawicieli nauki skłonna była bowiem uznać je co do zasady za czynności właściwe dla prawnych form działania administracji², inni natomiast rozpatrywali je na gruncie nauk penalnych, zwłaszcza procedury karnej i kryminalistyki³.

Nie sposób przy tym nie zauważyć, że poglądy te były formułowane na gruncie ówczesnych uregulowań, które kwestię tę w istocie pomijały zarówno w sferze uregulowań administracyjnych, jak i w obowiązujących w danym okresie przepisach procedury karnej.

Termin „czynności operacyjno-rozpoznawcze” został bowiem po raz pierwszy użyty w art. 6 ust. 1 *in fine* ustawy z 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów (Dz. U., nr 38, poz. 172 z późn. zm.), natomiast wcześniejsze akty ustrojowe albo ujmowały ten problem w sposób wysoce niedookreślony (zob. art. 6 pkt. 6 dekretu z 21 grudnia 1955 r. o organizacji i zakresie działania Milicji Obywatelskiej, Dz. U., nr 46, poz. 311 z późn. zm. i dot. stosowania przez ten organ skutecznych metod walki z przestępczością), albo wręcz milczały w tym zakresie – dekret z 7 grudnia 1954 r. o naczelnych organach administracji państwowej w zakresie spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa publicznego.

Z kolei mające zastosowanie przepisy k.p.k. taksatywnie wyliczały środki dowodowe, nie uwzględniając czynności operacyjno-rozpoznawczych – zob. księga III k.p.k. z 1928 r. oraz dział V k.p.k. z 1969 r. i z 1997 r., przez co nie miały one samodzielnego charakteru dowodowego.

W rezultacie powyższego cała sfera działań o charakterze operacyjno-rozpoznawczym w obecnym ich rozumieniu była z jednej strony konkretyzowana co do istoty, zakresu i trybu przeprowadzania w oznaczonych cechą tajności i wydawanych przez właściwy naczelny organ administracji państwowej aktach wewnętrznych, z drugiej natomiast – autonomiczna w procesie wykrywania przestępstw.

Tak zarysowany dualizm podstaw prawnych i przedmiotowego zakresu czynności operacyjno-rozpoznawczych był po 1990 r. systematycznie przełamany w dwojaki sposób, tj. w drodze:

² Na przykład E. Ura uznawał je za czynności materialno-techniczne, zob. E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988, s. 194 i nast., natomiast J. Bolesta klasyfikował czynności operacyjno-rozpoznawcze jako szczególną, prawną formę działania administracji – zob. J. Bolesta, *Pozycja prawna MO w systemie organów PRL*, Warszawa 1977, s. 277 i nast. Szczególne stanowisko w tej mierze prezentuje A. Żebrowski, który czynności operacyjno-rozpoznawcze definiuje jako zespół prawnie określonych przez wiedzę kryminalistyczną niejawnych działań, prowadzonych poza procesem karnym i administracyjnym w celu wykrywania, rozpoznawania i utrwalania dowodów przestępczej działalności, zob. A. Żebrowski, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze. Regulacje prawne*, Kraków 2000, s. 15-16.

³ Przegląd stanowisk w tej mierze prezentuje m.in. R. Połec, *Uprawnienia Żandarmerii Wojskowej w zakresie kontroli operacyjnej*, WPP 4/05, s. 66-68, podobnie rzecz ujmują J. Gołębiowski, *Praca operacyjna w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej*, Warszawa 2008, s. 17-23.

– poszerzania zawartych w ustawach ustrojowych uprawnień organów, dotychczas upoważnionych ustawowo do stosowania tych czynności – ustawa z 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., nr 104, poz. 515), ustawa z 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U., nr 45, poz. 498), ustawa z 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U., nr 100, poz. 1084) oraz ustawa z 7 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o kontroli skarbowej i niektórych innych ustaw (Dz. U., nr 152, poz. 720);

– tworzenia nowych organów, którym ustawodawca przyznawał takie prawo – ustawa z 6 czerwca 1997 r. o Inspekcji Celnej (Dz. U., nr 71, poz. 449 z późn. zm.), ustawa z 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (tekst jedn. Dz. U., nr 163 z 2004 r., poz. 1712 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą o BOR, ustawa z 28 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U., nr 123, poz. 1353 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą o ŻW, ustawa z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (Dz. U., nr 74, poz. 676 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą o ABW, ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U., nr 104, poz. 708 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą o CBA, ustawa z 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U., nr 104, poz. 709 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą o SKW.

Należy jednak z całym naciskiem podkreślić, że cechą tych regulacji było nadanie określonym czynnościom operacyjno-rozpoznawczym znamion czynności procesowej w rozumieniu k.p.k. i tym samym waloru dowodowego w ramach postępowania karnego, w którym daną czynność stosowano⁴.

Przedstawiony wyżej kierunek legislacji przy jednoczesnym unikaniu przez ustawodawcę zdefiniowania istoty czynności operacyjno-rozpoznawczych spowodował, że w doktrynie zaczął przeważać pogląd, że są to czynności organów państwowych, podejmowane z upoważnienia ustawowego, wykonywane w sposób niejawnny i spełniające funkcję informacyjną, wykrywczą, profilaktyczną i dowodową⁵.

Jednocześnie jednak zwracano w nauce uwagę, że czynności operacyjno-rozpoznawcze głęboko ingerują w sferę wolności i praw obywatelskich, w szczególności w prawo do prywatności życia oraz tajemnicy korespondencji,

⁴ Zob. np. S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, wyd. 2, Warszawa 2007, s. 95-98.

⁵ A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze (aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe)*, Lublin 2006, s. 17-19.

akcentując konieczność zachowania proporcji pomiędzy celem danej czynności a naruszonym przez nią dobrem⁶.

2. Czynności operacyjno-rozpoznawcze w ujęciu normatywnym

Zestawiając przedstawioną wyżej definicję z zapisami normatywnymi, należy w pełni podzielić pogląd, że prawo do podejmowania czynności operacyjno-rozpoznawczych mają tylko ściśle określone i ustawowo upoważnione organy państwowe. Jego potwierdzenie stanowi nie tylko treść art. 7 Konstytucji, nakazującego pozytywne określanie kompetencji tych organów, ale również zakaz ich podejmowania przez inne podmioty (zob. art. 7 ustawy z 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych, Dz. U. z 2002 r., nr 12, poz. 110 z późn. zm.).

Doprecyzowania natomiast wymaga stanowisko o niejawnym charakterze tych czynności, którą to cechę należy odnosić do potencjalnego ich adresata, nie zaś w ogóle.

Jednocześnie jednak wykładnia ustawowych zapisów obowiązujących uregulowań wskazuje jednoznacznie na istnienie nie tylko zamętu terminologicznego, ale również niespójność przyjętych w tej mierze rozwiązań.

Jeżeli chodzi o pierwsze zagadnienie, to już na wstępie należy zauważyć, że czynności operacyjno-rozpoznawcze są ujmowane:

- **nazwowo:** art. 14 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r., nr 43, poz. 277 z późn. zm.), art. 9 ust. 1 ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r., nr 234, poz. 1997 z późn. zm.), art. 21 ustawy ust. 1 i art. 22 ustawy o ABW, art. 13 ustawy o CBA, art. 9 ust. 1 ustawy o SG, art. 4 ust. 2 pkt 4 ustawy o ŻW;
- **opisowo:** art. 6j ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r., nr 156, poz. 1641 z późn. zm.), art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, tekst jedn. Dz. U. z 2002 r., nr 207, poz. 1761 z późn. zm., § 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 14 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania oraz sposobu organizacji Służby Ochrony Kolei (Dz. U., nr 164, poz. 1718), art. 11 pkt. 2 i art. 16 pkt. 1-2 ustawy o BOR;
- **opisowo-nazwowo:** art. 36 ust. 1 pkt. 2 i 4 ustawy z 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r., nr 8, poz. 65 z późn. zm.).

Z powyższego wyliczenia wynika zatem jednoznacznie, że podstawa prawna do podejmowania przez określony w danym akcie normatywnym organ czynności operacyjno-rozpoznawczych jest co do zasady określona w ustawie,

⁶ L. Kański, *Prawo do prywatności, nienaruszalności mieszkania i tajemnicy korespondencji*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław 1991, s. 320-331; J. Wawrzyński, *Prawo do prywatności. Zarys problematyki*, Warszawa 1994, s. 6-9.

a jedyny wyjątek stanowi Służba Ochrony Kolei – tu podstawa prawna zawarta została w rozporządzeniu wykonawczym⁷.

Bez względu jednak na sposób unormowania tej kwestii podnieść należy, że nawet w sytuacji użycia w danym akcie pojęcia „czynności operacyjno-rozpoznawcze” jest ono rozumiane dwojako:

a) jako czynności, których celem jest rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw, a więc mających charakter czynności *quasi*-procesowych o sprecyzowanej istocie i trybie stosowania (art. 21 ust. 1 i art. 22 ustawy o ABW, art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o CBA, art. 14 ust. 1 ustawy o Policji, art. 9 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej, art. 4 ust. 2 pkt 4 ustawy o ŻW);

b) jako inne czynności, których celem jest:

- uzyskiwanie informacji istotnych dla bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego (art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ABW) lub dla zwalczania korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa (art. 13 ust. pkt 3 ustawy o CBA);
- pobieranie, uzyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie i wykorzystywanie innych informacji w celu realizacji zadań ustawowych w określonym ustawą zakresie i trybie (art. 11 pkt 2 i art. 16 pkt 1 ustawy o BOR, art. 20 ustawy o Policji, art. 6j ustawy o Służbie Celnej, art. 38 ust. 1 ustawy o SKW, art. 10a ustawy o SG, art. 29 ustawy o ŻW);
- wykonywanie zadań służbowych w zakresie nieobjętym ustawą, których metody i formy są ustalane przez kierownika organu w aktach wewnętrznych (art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o Służbie Więziennej i art. 9 ust. 7 ustawy o Straży Granicznej). W tym kontekście należy zauważyć, że czynności operacyjno-rozpoznawcze w rozumieniu powoływanych wyżej ustaw nie są podejmowane przez Służbę Więzienną⁸, natomiast w Straży Granicznej są określane jako „prowadzenie działań granicznych”⁹.

Dodatkowe utrudnienie w tej mierze stanowi zróżnicowanie uprawnień do stosowania przez poszczególne organy czynności operacyjno-rozpoznawczych o charakterze procesowym, mające zarówno charakter podmiotowy (adresaci czynności), jak przedmiotowy (rodzaj czynności). Omawianie tych kwestii z uwagi na ich duży stopień skomplikowania wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania.

⁷ Zob. § 1 pkt. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 14 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działań oraz sposobu organizacji straży ochrony kolei, Dz. U., nr 164, poz. 1718. Dodać należy, że aktualnie w Sejmie rozpatrywany jest poselski projekt ustawy o Służbie Ochrony Kolei (druk sejmowy nr 510, Sejm VI kadencji), który w art. 14 ust. 1 wprost upoważnia ten organ do stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych.

⁸ J. Pomiankiewicz, *Więziennictwo wobec problemu pracy operacyjnej*, „Prokurator” 2006, nr 4, s. 48-50.

⁹ J. Paśnik, *Straż Graniczna. Prawne podstawy działania i uprawnień*, Warszawa 2003, s. 68-71.

II. Podstawowe założenia projektu ustawy

1. Uwagi ogólne

Omawiany projekt ustawy wraz z uzasadnieniem został złożony do Sejmu 7 lutego 2008 r. przez grupę posłów i oznaczony jako druk sejmowy nr 353 Sejmu VI kadencji, jego integralną część stanowiła opinia Krajowej Rady Sądownictwa.

Ustawa liczy ogółem 30 artykułów, podzielonych na 6 rozdziałów, zawierających przepisy ogólne (art. 1-9), zasady prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych (art. 10-16) oraz ich dokumentowania i kontroli (art. 17-20), zmiany w przepisach obowiązujących (art. 21-27), przepisy karne (art. 28-29) oraz przepisy końcowe (art. 30).

W uzasadnieniu trafnie wskazano, że w aktualnym stanie prawnym brak jest kompleksowej regulacji problematyki czynności operacyjno-rozpoznawczych, z których część ingeruje w prawa i wolności człowieka oraz obywatela.

Zasadnie jednak projektodawcy podnoszą, że takie działania są dopuszczalne na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji, który to przepis stwarza możliwość ustawowego ograniczenia praw i wolności z uwagi na ochronę interesu ogólnospołecznego i ogólnopaństwowego.

Z tego względu gwarancją konstytucyjności proponowanych rozwiązań jest:

- ograniczenie zakresu czynności operacyjno-rozpoznawczych do działań mających na celu rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw;
- zdefiniowanie tych czynności oraz metod i form ich realizacji;
- podejmowanie co do zasady wspomnianych czynności za zgodą właściwego sądu okręgowego, powszechnego lub wojskowego.

Z zawartej w art. 2 definicji czynności operacyjno-rozpoznawczych wynika, że stanowią one zespół przedsięwzięć jawnych i niejawnych, podejmowanych nie tylko dla rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw, ale również odnajdywania zarówno ukrywających się lub zaginionych osób, jak i rzeczy utraconych w wyniku przestępstwa lub mających z nim związek (ust. 1), i w szczególności polegają na uzyskiwaniu, gromadzeniu, przetwarzaniu i jawnym lub niejawnym sprawdzaniu informacji o przestępstwach, a także uzyskiwaniu dokumentacji, próbek i materiałów porównawczych w celu ujawnienia lub zabezpieczenia dowodów przestępstwa (ust. 2).

Ponadto przepis ten w ust. 5 ustanawia dla Prezesa Rady Ministrów delegację do wydania rozporządzenia wykonawczego, określającego sposób i tryb wykonywania oraz dokumentowania czynności operacyjno-rozpoznawczych.

Projekt utrzymuje zawarte w przepisach szczególnych dotychczasowe rodzaje czynności operacyjno-rozpoznawczych, tj. kontrolę operacyjną (art. 14), zakup kontrolowany (art. 15) i przesyłkę niejawnie nadzorowaną (art. 16) oraz wprowadza nowe, jakimi są:

- pozorowana działalność przestępcza, której istota nie została w ogóle spreycyzowana (art. 13);
- tajna lustracja pomieszczeń i środków transportu jako nowy element składowy kontroli operacyjnej (art. 14 ust. 6 pkt 4).

Szczególny charakter czynności operacyjno-rozpoznawczych, które od strony przedmiotowej mogą nosić znamiona postaci stadialnych konkretnego przestępstwa, spowodował wprowadzenie kontratypów, znoszących w art. 4 odpowiedzialność karną nie tylko funkcjonariusza przeprowadzającego daną czynność (ust. 4), ale również osoby współpracującej lub uczestniczącej z funkcjonariuszem w wykonywaniu tych czynności (ust. 5).

Jednocześnie jednak wprowadzono zakaz prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, których skutkiem może być popełnienie przestępstwa przez funkcjonariusza lub osobę z nim współpracującą (art. 4 ust. 3), przyjmując jednocześnie karalność niedopełnienia obowiązków lub przekroczenia uprawnień, których skutkiem jest naruszenie praw i wolności obywatelskich oraz dóbr osobistych lub majątkowych osoby fizycznej albo prawnej (art. 28).

Dokonano również penalizacji zachowań polegających na prowadzeniu przez osobę nieuprawnioną czynności operacyjno-rozpoznawczych metodami zastrzeżonymi dla służb państwowych (art. 29).

2. Opinie przedłożone dla celów legislacyjnych

Wskazany wyżej poselski projekt ustawy, zgodnie z postanowieniami art. 34 ust. 3 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. MP 2009 r., nr 5., poz. 47 z późn. zm.) został przesłany do konsultacji Rady Ministrów, Sądu Najwyższego oraz Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, których stanowiska opublikowano w serwisie internetowym Sejmu jako elementy tegoż projektu (<http://www.sejm.gov>, wykaz projektów).

Wszyscy opiniujący pozytywnie ocenili ideę całościowego uregulowania czynności operacyjno-rozpoznawczych w jednym akcie rangi ustawowej, wnosząc jednak szereg uwag krytycznych.

W opinii Rady Ministrów trafnie wskazano na fragmentaryczność regulacji ograniczającej stosowanie tych czynności jedynie do zwalczania przestępczości, podczas gdy dla służb specjalnych jest to cel uboczny, albowiem ich działania są skierowane głównie dla rozpoznawania, zapobiegania i przeciwdziałania zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo państwa, jego obronność i podstawowe interesy ekonomiczne oraz dla uzyskiwania informacji niezbędnych dla funkcjonowania organów władzy państwowej.

Podniesiono również, że projekt nie zapewnia skutecznej ochrony prawnej funkcjonariuszom wykonującym czynności operacyjno-rozpoznawcze w przypadku niezamierzonego ujawnienia faktu ich prowadzenia, a nadto:

- nie uwzględnia takich instytucji prawnych, jak możliwość „odwrócenia” agenta obcego wywiadu, wprowadzenia funkcjonariusza do grupy przestępczej lub obcego wywiadu, stosowanie zakupu kontrolowanego i przesyłki niejawnie nadzorowanej w stosunku do osób będących ofiarami przestępstwa handlu ludźmi lub nielegalnej imigracji;
- ustanawia zamknięty krąg podmiotów uprawnionych do stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych, nie obejmując swym zasięgiem podmiotowym innych instytucji państwowych, które takie uprawnienia mogą uzyskać w przyszłości;
- nie precyzuje rodzajów czynności operacyjno-rozpoznawczych i zasad ich wykonywania, jak również stosownej w tej mierze terminologii¹⁰.

Z kolei I Prezes Sądu Najwyższego zgłosił szereg uwag krytycznych, dotyczących w szczególności:

- przeniesienia w ramach delegacji dla Prezesa Rady Ministrów sposobu wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, która to materia powinna być regulowana ustawowo;
- braku uzasadnienia dla przewidzianego katalogu przestępstw, w związku z którymi możliwe jest stosowanie kontroli operacyjnej, albowiem projektodawcy ustawy po prostu skopiowali dotychczasowe katalogi, jednak bez uwzględnienia wprowadzonych w tym zakresie zmian;
- przykładowego, a nie wyczerpującego wyliczenia przesłanek uzasadniających podjęcie czynności operacyjnych;
- wadliwego określenia zakresu przesłanek kontroli operacyjnej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne, w wyniku czego służba ta mogłaby prowadzić czynności operacyjno-rozpoznawcze nawet w sytuacji braku potencjalnej groźby przestępstwa;
- nieprawidłowej redakcji kontratypów wprowadzających faktyczną odpowiedzialność karną funkcjonariusza z tytułu prowadzenia czynności operacyjnych stwarzających możliwość popełnienia przestępstwa, i to niezależnie od tego, czy uzyskały one aprobatę uprawnionego przełożonego tego funkcjonariusza, czy też nie, i przy jednoczesnym pozostawieniu dotychczasowych kontratypów w ustawach jednostkowych;
- przyjętego sposobu definiowania metod i form prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz wzajemnego ich stosunku; sposób ujęcia metod ma nikłą wartość normatywną, natomiast sposób ujęcia form jest obarczony błędem *idem per idem*, z kolei relacja pomiędzy metodami a formami jest niejasna z uwagi na identyczny zakres regulowanej materii;
- błędów w redakcji przepisów karnych poprzez wprowadzenie swoistych typów kwalifikowanych i wprowadzenie sankcji nieznajdującej się w Kodeksie karnym¹¹.

¹⁰ Pismo Prezesa Rady Ministrów z 30 czerwca 2008 r., nr DSPA-140-87(4)/08.

¹¹ Pismo I Prezesa Sądu Najwyższego z 19 czerwca 2008 r., nr BSA I-021-30/08.

Stanowisko Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego uznać należy za najbardziej całościowe, ale zarazem i krytyczne wobec projektu ustawy.

Podniesione tam uwagi nie tylko uwzględniają, ale wzbogacają o dodatkowe argumenty zastrzeżenia I Prezesa Sądu Najwyższego, odnoszące się do sposobu określenia zakresu regulacji w aktach wykonawczych, katalogu przestępstw dających podstawę do stosowania kontroli operacyjnej, przesłanek podjęcia czynności operacyjno-rozpoznawczych, uprzywilejowania Centralnego Biura Antykorupcyjnego w tym zakresie oraz redakcji kontratypów.

Powyższe stanowisko podziela również – aczkolwiek w odniesieniu do innych czynności operacyjnych – pogląd Rady Ministrów o niezupełności regulacji typów tych czynności, jak również mankamentów terminologicznych.

Niezależnie jednak od powyższego opinia Ministra Sprawiedliwości trafnie podejmuje problem:

- pominięcia w projekcie zagadnienia proporcji pomiędzy czynem, który w ramach czynności operacyjnych został popełniony, a czynem, któremu daną czynnością zapobieżono;
- braku zdefiniowania istoty i granic stosowania pozorowanej działalności przestępczej, w tym również wydłużonego w stosunku do innych czynności operacyjno-rozpoznawczych okresu jej prowadzenia;
- możliwości ujawnienia faktu prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, wynikających z zapisów o obowiązku obligatoryjnego powiadamiania sądu o prowadzeniu czynności operacyjno-rozpoznawczych w stosunku do konkretnej osoby oraz dopuszczalności oceny zasadności i legalności prowadzenia tych czynności przez organy sprawujące nadzór nad służbami państwowymi, uprawnionymi do ich prowadzenia¹².

III. Konstytucyjność czynności operacyjno-rozpoznawczych a prawa i wolności obywatelskie

1. Czynności operacyjno-rozpoznawcze w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Problematyka konstytucyjności czynności operacyjno-rozpoznawczych w kontekście ochrony praw i wolności obywatelskich stosunkowo rzadko była przedmiotem rozstrzygania przez Trybunał Konstytucyjny, albowiem do chwili obecnej

¹² Pismo Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego z 7 kwietnia 2008 r., nr DL-P I 401-2/09.

zaskarżane były tylko wybrane regulacje związane z czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi, nie zaś istota¹³.

Na uwagę w tym zakresie zasługuje zatem wyrok z 12 grudnia 2005 r., w którym Trybunał – w związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 19 ust. 4, ust. 16 i ust. 18 oraz art. 20 ust. 2 i 17 ustawy o Policji, a także jako aktu wykonawczego – zarządzenia nr 6 Komendanta Głównego Policji z 16 maja 2002 r. – szeroko odniósł się do czynności operacyjno-rozpoznawczych i z tego względu zasługuje na przedstawienie¹⁴.

Na wstępie należy podnieść, że zdaniem Trybunału czynności operacyjne – w przeciwieństwie do rozwiązań przyjętych w Niemczech – nie zostały w Konstytucji wprawdzie wyraźnie wymienione jako dozwolone ograniczenie praw jednostki, ale znajdują swoje umocowanie zarówno w ramach uniwersalnie sformułowanego dla ustawodawcy zwykłego ograniczenia z art. 31 ust. 3, jak również w odesłaniu do ustawowego unormowania wyjątku od sformułowanej w Konstytucji wolności lub prawa.

Wobec tego ocena konstytucyjności danej czynności operacyjnej lub jej istotnego elementu wymaga analizy proporcjonalności działania ustawodawcy **w aspekcie materialnym**, tj. określenia granic ingerencji ustawodawcy w prawa i wolności obywatelskie, oraz **proceduralnym**, znajdującym swój wyraz w istnieniu procedur i środków umożliwiających zainteresowanemu realizację zagwarantowanej przepisami materialnymi ochrony, w tym również przed ekscesami i szykanami ze strony stosujących te czynności organów.

Taki pogląd, zdaniem Trybunału, pozostaje w zgodzie ze standardami międzynarodowymi, nakazującymi:

- dostateczną precyzyjną i konkretną podstawę ustawową; wymóg ten odnosi się zatem nie tylko do formy i rangi aktu normatywnego, ale wyłącza on blankietowość stosownej regulacji;
- rozważenie konieczności ingerencji w prawa i wolności człowieka z punktu widzenia wymogów demokratycznego państwa prawa, uwzględniającego nie tylko czynnik celowości, ale również konieczności konkretnego ograniczenia;
- ocenę celu ingerencji uwzględniającej rangę chronionego interesu publicznego.

Jednocześnie Trybunał zauważył, że aczkolwiek czynności operacyjne są z natury niejawne i prowadzone w warunkach dających konkretnym służbom sze-

¹³ Wyroki TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK z 1995 r., cz. I, poz. 12; z 31 stycznia 1996 r., sygn. K 9/95, OTK ZU 1/96, poz. 2; z 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU 6/00, poz. 188; z 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04, OTK ZU 6/A/05, poz. 64.

¹⁴ Wyrok TK z 12 grudnia 2005 r. sygn. K 32/04, OTK-A 11/05, poz. 132. Należy w tym względzie zwrócić ponadto uwagę na wyrok Trybunału z 23 czerwca 2009 r., sygn. K 54/07, odnoszący się m.in. do uprawnień Centralnego Biura Antykorupcyjnego, którego uzasadnienie w chwili pisania niniejszego opracowania nie było dostępne i nie można było go uwzględnić w rozważaniach.

roki margines uznaniowości, co z jednej strony powoduje ograniczenie funkcji gwarancyjnej danego prawa, z drugiej natomiast – okrojenie kontroli zewnętrznej, w tym sądowej, to jednak taki sposób działania tych służb jest we współczesnym państwie nieodzowny.

Rozważając problem czynności operacyjnych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że nie mają one charakteru procesowego, co wyklucza bezpośrednie wykorzystanie ich rezultatów w procesie karnym. Powołując się na literaturę przedmiotu, za ich cechy immanentne uznał:

- tajny charakter tych czynności;
- związek czynności operacyjnych z procesem karnym, chociaż ich uruchomienie następuje najczęściej w momencie, gdy podejrzenie popełnienia przestępstwa jest jeszcze bardzo nikłe lub mają na celu zapobieżenie przestępstwu;
- podstawę prawną czynności stanowią normy kompetencyjne, regulujące zasady funkcjonowania danej służby państwowej, a uściślone w niejawnych przepisach instrukcyjnych;
- niemożność skorzystania z przysługujących zainteresowanemu procedur i gwarancji, których uruchomienie jest zależne od jego wniosku.

2. Projekt ustawy a ochrona praw i wolności obywatelskich

a) Uwagi ogólne

Przedstawiona wyżej rozbieżność poglądów doktryny i orzecznictwa w kwestii czynności operacyjno-rozpoznawczych stanowi w istocie pochodną odmienności ich uregulowania w poszczególnych ustawach.

Rozstrzygnięcie istniejących wątpliwości wymaga w pierwszym rzędzie odpowiedzi na pytanie, czy wskazane w pkt. I niniejszego opracowania zróżnicowanie unormowań jest wynikiem niestaranności procesu legislacyjnego, obejmującego również mankamenty natury terminologicznej, czy też celowym zabiegiem ustawodawcy.

Wykładnia pierwotnych zapisów ustawowych, określających zakres działania powołanych w 1990 r. służb państwowych, dowodzi, że ograniczały one stosowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych do rozpoznania, zapobiegania i wykrywania przestępstw pozostających w ich właściwości rzeczowej (zob. art. 6 ust. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa, Dz. U., nr 30, poz. 180; art. 14 ust. 1 ustawy o Policji, art. 9 ust. 1 ustawy o SG).

Jednocześnie jednak określony w art. 1 ust. 2 powołanych wyżej ustaw katalog zadań tych służb nakładał na nie obowiązek uzyskiwania informacji oraz przeciwdziałania określonym zagrożeniom, bez wskazania sposobu realizacji tego obowiązku, który faktycznie mógł być wykonany przede wszystkim metodami operacyjnymi, aczkolwiek nieukierunkowanymi wprost na ujawnienie przestępstwa.

Taki szczególny sposób regulacji był kontynuowany nie tylko przez poszerzanie w drodze kolejnych nowelizacji zakresu uprawnień tych organów, a wyrażający się w wyodrębnianiu poszczególnych typów czynności operacyjno-rozpoznawczych, ale również przy formułowaniu uprawnień kolejno tworzonych służb państwowych (zob. art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o ABW, art. 2 ust. 1 pkt. 2 i 6 ustawy o CBA, art. 5 ust. 1 pkt 4 i art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o SKW, art. 1 ust. 3 pkt. 4 i 5 ustawy o SW, art. 2 ustawy o BOR).

Przyjęty w tej mierze przez ustawodawcę kierunek i sposób rozwiązań legislacyjnych, w tym i terminologia, nie uwzględniał odmienności zadań realizowanych przez poszczególne organy.

Niektóre z nich zostały bowiem powołane dla ochrony bezpieczeństwa państwa, a więc ich działalność operacyjna jest ukierunkowana przede wszystkim na zdobywanie istotnych z tego punktu widzenia informacji (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego), natomiast pozostałe służby – dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, zatem głównym przedmiotem ich działania jest zwalczanie przestępczości, a funkcja informacyjna dla podejmowania przez nie czynności operacyjnych ma charakter uzupełniający.

Oznacza to zarazem, że tożsamość nazewnictwa poszczególnych czynności operacyjnych, wykonywanych przez każdy z tych organów, odnosi się przede wszystkim do pewnej techniki realizacyjnej i zakresu podejmowanego celu, nie zaś jej przedmiotu¹⁵.

Ten dualizm źródeł i celu podejmowania czynności natury operacyjnej znalazł swoje odzwierciedlenie również w innych aktach rangi ustawowej, albowiem rozróżnienie pomiędzy czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi a pozostałymi czynnościami o takim charakterze zawiera również załącznik nr 1 do ustawy z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r., nr 196, poz. 1631 z późn. zm.), który w pkt. I/16 mówi o organizacji, metodach i formach pracy operacyjnej, natomiast w pkt. I/25 o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych.

Poczynione rozważania dowodzą zatem niejednorodnego charakteru czynności operacyjnych, co rodzi wątpliwości co do zupełności cytowanej wcześniej definicji czynności operacyjno-rozpoznawczych, sformułowanej przez A. Tarachę, albowiem pomija ona kwestię podejmowania i prowadzenia działań natury operacyjnej dla realizacji wskazanej wyżej funkcji informacyjnej jako podstawowej.

Z kolei ustalenia Trybunału Konstytucyjnego są niewątpliwie trafne, kiedy odnoszą się do innych niż ustawowo określonych czynności operacyjno-rozpoznawczych, takich jak np. kontrola operacyjna czy kontrolowana łapówka, czyn-

¹⁵ Zob. J. Paśnik, *Administracyjnoprawna regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. M. Chmaj, Warszawa 2003, s. 373.

ności operacyjnych podejmowanych przez organy powołane do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Dotychczasowe uwagi nakazują więc krytycznie spojrzeć na możliwość uregulowania całości problematyki działalności operacyjnej w jednym akcie normatywnym, albowiem zróżnicowanie celu tych czynności wymaga – jak się wydaje – odmiennych procedur ochrony praw i wolności obywatelskich, które mogą być naruszone tymi czynnościami.

Za trafnością takiego rozumowania przemawiają następujące argumenty:

- Zawarte w projekcie ustawy zarówno określenie istoty czynności operacyjno-rozpoznawczych (art. 2 ust. 2), jak i wyliczenie przesłanek ich stosowania (art. 10 ust. 1) jest przykładowe, co może budzić wątpliwości co do spełnienia przez ten przepis dostatecznie precyzyjnej i konkretnej podstawy ustawowej, nie mówiąc już o zastrzeżeniach dotyczących konstytucyjności delegacji dla Prezesa Rady Ministrów z art. 2 ust. 5 projektu.
- Wskazane przez art. 10 ust. 1 projektu przesłanki podjęcia czynności operacyjno-rozpoznawczych sprawcy (np. pkt. 1, 3-4, 8) są albo tożsame, albo zbliżone do przesłanek zastosowania kontroli operacyjnej z art. 14. Jednocześnie podjęcie tych czynności na podstawie art. 10 ust. 1 wymaga jedynie powiadomienia „właściwego organu procesowego”, który *nota bene* nie został skonkretyzowany i nie wiadomo, czy jest nim sąd lub prokurator i jakiego rzędu, czy też organ śledczy danej służby, uprawniony do wszczynania i prowadzenia postępowań przygotowawczych, natomiast rozpoczęcie kontroli operacyjnej wymaga – w myśl art. 14 – zgody właściwego miejscowo sądu okręgowego. Tworzy to dualizm rozwiązań i przyznaje w ten sposób pełną uznaniowość danego organu w wyborze prawnej podstawy podjęcia czynności operacyjno-rozpoznawczych. Tym samym znacząco zostaje ograniczona nie tylko możliwość kontroli przez daną służbę zasadności wszczęcia tych czynności przez podmiot zewnętrzny, ale i cel ingerencji w prawa i wolności danej osoby.
- Projekt nakłada na organy stosujące czynności operacyjno-rozpoznawcze obowiązek ich dokumentowania (art. 17 ust. 1), ale różnicuje sposób postępowania z uzyskanymi na tej podstawie materiałami. O ile bowiem na służby nałożony został co do zasady obowiązek zniszczenia materiałów niezawierających dowodów popełnienia przestępstwa, a uzyskanych w toku kontroli operacyjnej czy zakupu kontrolowanego (art. 14 ust. 17, art. 15 ust. 8), o tyle takiego wymogu projekt nie wprowadza w odniesieniu do takiego rodzaju materiałów, zebranych w toku innych czynności operacyjno-rozpoznawczych. Rodzi to pytanie o rzeczywisty cel gromadzenia informacji o osobie, zwłaszcza iż projekt dopuszcza – aczkolwiek za zgodą właściwego sądu okręgowego – również wyjątki od zasady niszczenia materiałów zebranych w toku kontroli operacyjnej (art. 14 ust. 4), o istnieniu których zainteresowana osoba nie może w sposób prawnie dozwolony

uzyskać jakiegokolwiek wiedzy. Ma to zasadnicze znaczenie dla praw osoby ubiegającej się o możliwość prowadzenia działalności gospodarczej reglamentowanej administracyjnie w formie koncesji, zezwoleń lub pozwoleń czy skorzystania ze szczególnego uprawnienia, np. zatrudnienia w służbach państwowych, uzyskania pozwolenia na broń czy uzyskania certyfikatu bezpieczeństwa w rozumieniu ustawy o ochronie informacji niejawnych.

Nie sposób też nie wspomnieć, że projekt w art. 14 ust. 3 utrzymuje kontrowersyjne i krytykowane w doktrynie, a zawarte w obowiązującym ustawodawstwie uprawnienie tych służb do rozpoczęcia i prowadzenia przez okres do 5 dni kontroli operacyjnej bez uprzedniej zgody właściwego sądu okręgowego¹⁶. Wprawdzie przepis stanowi, że brak zgody nakłada na właściwą służbę obowiązek komisyjnego zniszczenia zebranych w tym czasie materiałów, ale nie jest to tożsame z zakazem korzystania z uzyskanych w ten sposób informacji, które przecież mogą zostać utrwalone w innej formie, np. notatki, już po zniszczeniu wspomnianych materiałów.

Odrębnego potraktowania wymaga problem zewnętrznej kontroli czynności operacyjno-rozpoznawczych.

W obecnie obowiązujących uregulowaniach przewidziany jest obowiązek uzyskania zgody sądu okręgowego, ale tylko w odniesieniu do kontroli operacyjnej, zakupu kontrolowanego i przesyłki niejawnie nadzorowanej, i zasadę tę utrzymuje projekt ustawy, rozszerzając ją o pozorowaną działalność przestępczą.

Jednocześnie jednak ocena rzeczywistej skuteczności kontroli sądowej, z braku możliwości dostępu do jakichkolwiek informacji w tym zakresie, nie jest możliwa.

Jeżeli natomiast chodzi o pozostałe czynności operacyjno-rozpoznawcze, to dopiero projekt ustawy w art. 20 ust. 2 wprowadza kontrolę zasadności i zgodności z prawem ich wykonywania przez „organy sprawujące nadzór nad służbami państwowymi uprawnionymi do prowadzenia tych czynności”. Z braku bardziej szczegółowych zapisów z formalnoprawnego punktu widzenia organami tymi są:

- właściwy naczelny organ administracji rządowej, nadzorujący działalność danej służby¹⁷, Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Sprawiedliwości i Praw Człowieka¹⁸ i Senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji¹⁹;

¹⁶ Por. np. S. Hoc, *Ochrona informacji niejawnych i innych tajemnic chronionych ustawowo*, Opole 2006, s. 55-62; J. Paśnik (rec.), WPP 1/07, s. 140-141.

¹⁷ Odpowiednio art. 8 ust. 4, art. 24 ust. 4, art. 29 ust. 4 i art. 33a ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tekst jedn. Dz. U. z 2007 r., nr 65, poz. 437 z późn. zm.

¹⁸ Odpowiednio pkt 1 i 23 załącznika do uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu, tekst jedn. MP z 2009 r., nr 5, poz. 47, zwanej dalej regulaminem Sejmu.

¹⁹ Pkt. 6 załącznika do uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu, tekst jedn. MP z 2002 r., nr 54, poz. 741 z późn. zm.

- Kolegium do Spraw Służb Specjalnych²⁰ i Sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych²¹ w odniesieniu do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego.

Wielość wymienionych podmiotów kontrolnych oraz tryb ich kreacji każe jednak powątpiewać w możliwość kompleksowej kontroli nad działalnością służb uprawnionych do podejmowania czynności operacyjno-rozpoznawczych.

b) Nowe formy czynności operacyjno-rozpoznawczych

Niezależnie od podniesionych wyżej uwag natury ogólnej nie sposób nie odnieść się do propozycji rozszerzenia katalogu czynności operacyjno-rozpoznawczych o pozorowaną działalność przestępczą oraz tajną lustrację pomieszczeń i środków transportu, stosowanych już w przeszłości²² i mających niewątpliwie znaczenie dla ochrony praw i wolności obywatelskich.

Odnosząc się do określonego w art. 13 projektu wymogu uzyskiwania zgody sądu okręgowego na zastosowanie pozorowanej działalności przestępczej oraz usytuowania tego przepisu, można domniemywać, że czynność ta ma charakter dowodowy.

Nie sposób jednak nie zauważyć następujących faktów:

- Czynność ta nie tylko nie została zdefiniowana, nie określono nawet podstawowych jej elementów, w tym czy ogranicza się ona do działania określonego funkcjonariusza lub współpracownika, ale może być wykorzystana do stworzenia pozornej grupy przestępczej złożonej w początkowej fazie z samych funkcjonariuszy i współpracowników, nie został również wskazany cel stosowania tej instytucji. Przepis ten ma więc charakter *stricte* blankietowy i taka jego redakcja może być zasadnie narażona na zarzut naruszenia zasady poprawnej legislacji z art. 2 Konstytucji.
- Brak skonkretyzowania istoty tej czynności i zakresu przedmiotowego jej zastosowania nie pozwalają stwierdzić, czy można ją zastosować w stosunku do istniejącej już grupy, której celem jest popełnianie przestępstw (np. zorganizowanej grupy przestępczej w rozumieniu art. 258 § 1 k.k. lub ugrupowania terrorystycznego), czy też jej celem jest ujawnienie osób, co do których istnieje jedynie przypuszczenie, iż są skłonne prowadzić określonego rodzaju działalność przestępczą.

²⁰ Art. 12 ustawy o ABW i AW.

²¹ Punkt 2 regulaminu Sejmu.

²² Zob. § 12 i 13 instrukcji z 11 marca 1955 r. nr 03/55 o zasadach prowadzenia rozpracowania agenturalnego i ewidencji operacyjnej w organach bezpieczeństwa publicznego PRL i § 23 ust. 1 instrukcji o pracy operacyjnej Służby Bezpieczeństwa resortu spraw wewnętrznych (załącznik do zarządzenia nr 006/70 Ministra Spraw Wewnętrznych z 1 lutego 1970 r., [w:] T. Ruzikowski, *Instrukcje pracy operacyjnej organów bezpieczeństwa (1945-1989)*, Warszawa 2004, s. 55 i nast.).

W tej drugiej sytuacji pozorowana działalność przestępcza stanowi faktycznie co najmniej podżeganie do popełnienia przestępstwa, o jakim mowa w art. 18 § 2 k.k., i nie wydaje się do pogodzenia z zasadą legalizmu z art. 7 Konstytucji oraz zasadą proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

- Z powołanego przepisu projektu i milczenia w tym względzie uzasadnienia nie wynika, czy dotyczy ona jedynie pozorowania działalności przestępczej, czy też rzeczywistego, a wynikającego z sytuacji faktu popełnienia określonych przestępstw, i to bez wyłączenia karalności nawet czynów o najwyższym stopniu społecznej szkodliwości, w przeciwieństwie np. do art. 4 ustawy z 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r., nr 36, poz. 232 z późn. zm.).

Nie wykluczając zatem przydatności tej instytucji w szczególnie uzasadnionych sytuacjach, jak np. pozorowana współpraca z obcym wywiadem czy wykorzystanie „odwróconego” agenta²³, częste jej stosowanie może nosić znamiona naruszenia zasady godności człowieka z art. 30 Konstytucji i zasady równości wobec prawa z art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie mówiąc już o możliwości nieuzasadnionej ingerencji w sferę prywatności adresata tej czynności, chronionej przez art. 47 Konstytucji, i naruszenia zakazu pozyskiwania informacji ponad niezbędną potrzebę (art. 51 ust. 2 Konstytucji).

Krytycznego odniesienia wymaga również propozycja poszerzenia dotychczasowego zakresu kontroli operacyjnej o tajną lustrację pomieszczeń i środków transportu. Sposób wykonywania tej czynności niewątpliwie powoduje naruszenie zasady nietykalności mieszkania z art. 50 Konstytucji, a także zasady jednakowej ochrony prawa własności z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Ponadto umożliwia też tworzenie fałszywych dowodów, której to ewentualności nie sposób wykluczyć. Z braku merytorycznego uzasadnienia nie sposób również ocenić, czy ranga celu stosowania tej czynności uzasadnia naruszenie tak istotnych praw obywatelskich.

Niezależnie jednak od podniesionych wyżej uwag krytycznych nie można tracić z pola widzenia konieczności zapewnienia właściwym służbom państwowym odpowiednich narzędzi działania do realizacji ustawowo zleconych zadań.

²³ Szerzej zob. np. J. Masterman, *Brytyjski system podwójnych agentów 1939-1945*, Warszawa 1973.